



La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner: dilemas y contradicciones a la hora de pensar el poder en clave internacional

Lic. Nicolás Creus

Introducción

El poder constituye un concepto fundamental para explicar y comprender las relaciones internacionales. Debido a su carácter dinámico y complejo¹, existe un amplio debate en torno al mismo, razón por la cual es preciso analizarlo a la luz de las diferentes perspectivas teóricas de las Relaciones Internacionales. Cada una de éstas destaca y enfatiza diferentes aspectos y dimensiones del poder, arribando de tal forma, a conclusiones igualmente diferentes al respecto de su naturaleza y sus usos.

Un Estado puede pensar y entender el poder desde un enfoque realista, interdependentista, en clave institucionalista, a partir del poder blando o desde una perspectiva constructivista, o bien combinando distintas alternativas en diferentes formas y situaciones. Las implicancias de la relación entre las variables poder y política exterior varían según el enfoque teórico que prime a la hora de entender y analizar la primera, conllevando claro está, consecuencias normativas.

De esta manera, a lo largo de este trabajo se sostiene que las lecturas e interpretaciones en torno al concepto de poder, condicionan fuertemente la política exterior de un Estado. Una buena política exterior depende en gran forma del desarrollo de una concepción del poder adecuada. Esto le permite a un Estado explotar sus potencialidades, gravitar en el orden internacional y/o regional, encontrar nichos de participación e incluso construir más poder. Mientras que en contraposición, los errores en este plano pueden llevar a un Estado a subestimar y desperdiciar sus potencialidades o bien a sobreestimarlas, generando falsas expectativas y sobreactuando en la escena internacional.

¹ El poder es uno de los conceptos más importantes en el campo de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, pero también es uno de los más problemáticos. Aunque es muy utilizado, muchas veces es malinterpretado, esto fundamentalmente debido a que no existe una definición única y su naturaleza se presenta confusa y cambiante. Todo esto contribuye a hacer del poder, un concepto ambiguo y difuso, con diferentes acepciones y significados. Para un análisis más detallado de estas cuestiones desde diferentes enfoques, ver (Berenskoetter 2007), (Barnett y Duvall 2005), (Baldwin 2002), (Guzzini 1993).

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

La construcción de una concepción del poder adecuada se presenta como una cuestión central para la política exterior de cualquier país. En el caso concreto de la política exterior argentina, la importancia se magnifica, ya que desde el final de la segunda Guerra Mundial, la pérdida de peso del país en los asuntos mundiales ha sido notoria. La constante sangría de poder que ha sufrido y aún sufre Argentina, genera enormes dilemas respecto a cómo comportarse en el plano internacional. La crisis de 2001 no hizo otra cosa más que reforzar y agudizar tales disyuntivas, demandando una utilización y un ejercicio del poder cada vez más inteligente.

Por estas razones, se propone analizar la concepción del poder como una variable que puede ayudar a pensar, formular y ejecutar la política exterior, en tanto que se presenta útil para optimizar recursos y lograr una mayor inserción internacional. Pensar el poder en clave internacional constituyó un desafío central para la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner en la búsqueda de reposicionar al país, tanto en el plano regional como global. De este modo, el estudio de las cuestiones planteadas, nos ayudará en buena forma a comprender los problemas que enfrentó Argentina en su accionar externo bajo el período en cuestión.

La llegada de Kirchner a la presidencia: desafíos e indeterminaciones en la política exterior

Néstor Kirchner asume la presidencia de la república Argentina de manera efectiva en mayo de 2003, luego de haber triunfado en las elecciones de marzo del mismo año. El contexto interno se presentaba expectante producto de la fuerte crisis sufrida por el país en 2001, aunque cabe destacar también que como lo advierte Vadell (2006: 195) “a partir de 2002, la economía argentina había comenzado a dar señales positivas de recuperación, alcanzando un crecimiento de más del 8% del Producto Bruto Interno (PBI) en 2003”. Más allá de esta apreciación, la crisis tuvo un fuerte impacto en el área de las políticas públicas y la política exterior no fue la excepción, sus debilidades estructurales quedaron al desnudo.

El aislamiento internacional del país se vio reforzado así como también la vulnerabilidad frente a los acontecimientos externos. Argentina una vez más volvía a perder poder y gravitación, ya no solo en el ámbito global, sino también en la región. La política exterior necesitaba elaborar estrategias que le permitieran al país sostenerse internacionalmente y recuperar algunas capacidades. La tendencia a perder poder que se manifestó como una constante desde la segunda guerra mundial parecía adquirir su máxima expresión.

La dificultad para actuar en el plano internacional se agudizó por el hecho de que la crisis de 2001 dejó a la política exterior sin un sustento teórico, el sistema de creencias elaborado por la comunidad epistémica formada en los noventa había mostrado algunas fallas y luego del colapso se hacía muy difícil mantenerlo. El gobierno provisional de Eduardo Duhalde (2002-2003) no tuvo margen para ocuparse de esta cuestión y se limitó tan solo a delinear algunas *actitudes* en el campo de las

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

relaciones exteriores. De esta manera, al asumir la presidencia, Néstor Kirchner encontró un vacío teórico-conceptual en materia de política exterior. Tanto la crisis interna atravesada por el país como los cambios internacionales, demandaban la construcción de un nuevo sistema de creencias que sirva de referencia para elaborar y articular respuestas a los nuevos desafíos.

En los intentos por suplir esta carencia, los discursos y las acciones del gobierno parecieron nutrirse de diferentes enfoques teóricos –aunque de manera desagregada–, lo cual llevó a algunos autores a hablar de “*híbrido teórico*” (Ver Corigliano, 2008). En un principio la política exterior pareció encuadrarse dentro de las líneas teóricas de la autonomía heterodoxa, sin embargo esto no pasó de una mera actitud discursiva y de algunas acciones aisladas, posibles por la coyuntura, que incluso por momentos llevó a la utilización de una retórica confrontacionista y reivindicatoria. En ocasiones también adhirió a actitudes tanto pragmáticas como principistas (Ver Miranda, 2008), que al no complementarse plantearon una difícil convivencia.

El período de bonanza que se inició en la economía argentina –producto fundamentalmente de la evolución de la economía internacional y del incremento de los precios de los commodities que exporta el país–, sumado al éxito en la renegociación de la deuda externa –en línea con los parámetros de negociación delineados bajo la gestión de Roberto Lavagna como ministro de Economía– trajeron tranquilidad y colocaron en sala de espera la solución de los problemas estructurales, entre ellos la política exterior.

Como señala Miranda (2007), “no hubo una conexión de la política exterior con la recuperación económica alcanzada para avanzar hacia la inserción del país en el mundo”, motivo por el cual hace referencia a una “*transición inconclusa*”. El autor destaca que “hasta mayo de 2007 hubo acciones políticas que lograron sustraer al país del lugar devaluativo en el que internacionalmente se encontraba. Pero no hubo acciones políticas orientadas hacia su reubicación en un segmento apropiado, como para ser considerado en la lógica diplomática de las relaciones interestatales más importantes.” Según Miranda “las decisiones que en este sentido no aparecieron, de algún modo, respondieron a una visión que pretendió construir poder internacional sin variables internacionales”.

Frente a una crisis de poder como la que atraviesa Argentina, es fundamental discutir teóricamente sobre este concepto. La tarea de reubicar a la Argentina en el mundo exige la construcción de una concepción del poder adecuada, que sirva para reducir su vulnerabilidad externa, aumentar los márgenes de maniobra y el control sobre su destino. Los errores en esta tarea pueden conducir a políticas equivocadas, que lejos de producir poder, lo reducen considerablemente.

El análisis de todas las particularidades apuntadas –a la luz de las acciones externas llevadas adelante por el gobierno–, puede ayudar a comprender la concepción del poder que sustentó la política exterior de Kirchner. Si nos dejamos

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

llevar por el hecho de que se utilizaron diferentes enfoques teóricos para elaborar la política exterior podemos pensar que es posible rastrear una concepción del poder amplia, que no se limita a las nociones tradicionales centradas fundamentalmente en la posesión de capacidades materiales. Sin embargo, si tomamos en cuenta el escaso o nulo grado de integración y articulación que presentaron los diferentes enfoques, podemos concluir que en realidad no hubo una concepción del poder amplia, sino más bien varias concepciones del poder simplistas y diferentes, que se activaron y desactivaron dependiendo de las circunstancias y que en ocasiones llevaron al surgimiento de contradicciones, desdibujando mutuamente los enfoques que sustentaban. Estas cuestiones se intentan elucidar en los siguientes apartados.

Política regional e integración: las debilidades del enfoque institucionalista

Inicialmente, Argentina adoptó una concepción del poder realista² y asumió una situación de debilidad, en tanto que luego de la crisis de 2001 en términos absolutos no disponía de recursos materiales de poder, era preciso diseñar estrategias que le permitan al país recuperar presencia internacional. En tal sentido, con los recursos de poder diezmados, Argentina necesitaba encontrar puntos de apoyo para sostenerse y una diplomacia inteligente para reposicionarse en el mundo. En este contexto, la región se presentó bajo el gobierno de Néstor Kirchner como el ámbito desde el cual Argentina podía recuperar capacidades de poder. La política regional y la integración se convirtieron de este modo en instrumentos claves para la política exterior argentina post-default y en este marco la relación con Brasil se presentaba como la más importante.

Néstor Kirchner desde el discurso caracterizó el vínculo con Brasil como una “relación estratégica” y continuó con la *actitud* esbozada bajo el gobierno de Eduardo Duhalde de contemporizar posiciones con el país vecino. Por medio de esta relación bilateral, Argentina buscó reducir las presiones sobre su agenda externa, el MERCOSUR debía ser revitalizado y a través del mismo, recuperar iniciativa internacional. Claramente la relación de poder entre Argentina y Brasil se modificó sustancialmente luego de 2001, la paridad estratégica de antaño ya no era tal. La asimetría en favor de Brasil, puso de manifiesto la inviabilidad de implementar políticas de poder tradicionales en la región, tendientes a la competencia geopolítica o a equilibrar al vecino.

Ante este escenario, Argentina optó por apoyar las iniciativas diplomáticas promovidas por Brasil en el plano internacional³, se esperaba de esa manera obtener

² Para un análisis detallado sobre las concepciones realistas del poder, ver Schmidt (2007).

³ Esta actitud de acompañar a Brasil y buscar contemporizar posiciones internacionales se materializó en varios ejemplos: en septiembre de 2003, en la quinta Conferencia Ministerial de la OMC, Argentina modificó su estrategia y reemplazó al Grupo Cairns como principal grupo de negociación, por el G-20, impulsado y liderado fundamentalmente por Brasil, India y China. Siguiendo en el plano comercial, en noviembre de 2003, en la Reunión Ministerial del ALCA, celebrada en Miami, Argentina dejó atrás las indefiniciones y divergencias suscitadas en los últimos años y

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

beneficios del despliegue de poder brasileño en vez de competir con este. Al mismo tiempo, la profundización de la integración regional se erigió como un objetivo central de la política exterior, desde el gobierno se colocó un fuerte énfasis en la necesidad de fortalecer el MERCOSUR.

Argentina esperaba reforzarse al abrigo del bloque regional, el mismo constituía una alternativa viable para ejercer algún tipo de poder. El gobierno argentino comenzó a apartarse de la concepción realista inicial y adoptó una concepción del poder en clave institucionalista, donde la integración se piensa no solo como un recurso de poder, sino también como una forma de limitar y canalizar el cada vez más evidente despliegue de poder de Brasil. El institucionalismo se nutre de ideas propias del liberalismo, pero según sus formuladores sin separarse del realismo. En el marco de la teoría institucionalista, las capacidades relativas de poder siguen siendo importantes –al igual que en el realismo–, sin embargo se destaca al mismo tiempo la importancia del papel de las instituciones para canalizar la cooperación y mitigar los efectos de la anarquía.

Según Baldwin (2002: 187), “el poder puede ser ejercido en la formación y el mantenimiento de instituciones, a través de las instituciones, en y entre las instituciones. Las instituciones pueden reflejar las relaciones de poder, constreñirlas o proveer las bases para su existencia”. A diferencia del realismo –en cualquiera de sus vertientes–, el institucionalismo liberal sostiene que las instituciones pueden ser un ámbito útil y eficaz para ejercer poder o para limitar el poder de otros, o incluso para legitimar el propio. El rol de las instituciones siempre fue subestimado por los enfoques realistas –y fundamentalmente por los neorrealistas–, o en el mejor de los casos reducido y presentado como dependiente de las capacidades de poder de los Estados participantes (Ver Waltz, 2000).

Russell y Tokatlian (2004), en línea con esta forma de entender el poder, proponen la implementación de estrategias conducentes a la formación de una “*esfera de cooperación*”. A entender de estos autores, “la esfera de cooperación se inscribe en una tradición teórica de raíz grociana que supone que la interdependencia, la democracia y las instituciones constriñen las arbitrariedades del poder y facilitan la cooperación entre los estados. Así, se opone al concepto clásico de esfera de influencia, que es un mecanismo empleado por los Estados para

apoyó la iniciativa brasileña sobre los términos en torno a los cuales negociar, afirmando además la unidad del MERCOSUR en un tema clave. En la dimensión político-diplomática, Argentina de Kirchner comenzó a subir el tono de las críticas con respecto al accionar norteamericano en la guerra de Irak, acercándose a la diplomacia de Brasil, opositora desde un principio –aunque siempre manteniendo moderación–. En el plano regional, Argentina también reconoció implícitamente un cierto liderazgo de Brasil, al acompañar y contemporizar posiciones, por ejemplo frente al conflicto colombiano –asunto que bajo los gobiernos de Carlos Menem y Fernando Henrique Cardoso había generado algunas diferencias–. Con respecto a Haití, Argentina también terminó apoyando la visión de Brasil, que se alzó con la conducción militar de la misión de las Naciones Unidas –marcando otra vez diferencias con la década anterior–.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

establecer y ejercer una posición de predominio en una región determinada, limitando de facto la libertad de maniobra de los estados que la componen". Además, "la esfera de cooperación supone que es posible crear ámbitos de colaboración en contextos de gran disparidad de poder y competencia y que la cooperación es producto de la elección y de la circunstancia. También supone que su perduración, conduce a formas de restricción del poder distintas a la lógica clásica del equilibrio del poder".

La diplomacia argentina procuró reflejar estos aspectos, pero en cierta forma lo hizo en el vacío y sin un manejo adecuado de las complejidades que implica la construcción del poder en clave institucionalista. En este marco se inscribe la propuesta de 2004 del entonces ministro de Economía, Roberto Lavagna, quién planteó la necesidad de establecer directrices para lograr articular las políticas industriales y comerciales de Argentina y Brasil y alcanzar de ese modo la integración de la cadena productiva regional. Como advierte Miranda (2009), "se buscó modificar el ejercicio del poder en la relación entre ambos países". Esta propuesta apuntaba a solucionar problemas estructurales del proceso de integración y requería un mayor compromiso y una mayor voluntad política de las partes, ya que la misma implicaba un refuerzo institucional importante. Sin embargo, las visiones estratégicas del bloque son diferentes en Argentina y Brasil, si bien ambos lo valoran, Brasil es renuente a avanzar hacia estructuras que impliquen algún tipo de supranacionalidad y que puedan quitarle margen de maniobra, prefiere la estructura intergubernamental, donde no cede soberanía y puede hacer pesar más claramente las diferencias de poder entre los miembros. La propuesta de Lavagna para lograr un salto cualitativo en la integración no prosperó y la estructura institucional del MERCOSUR no registró avances significativos.

El enfoque institucionalista –al igual que las diferentes perspectivas de la teoría de las Relaciones Internacionales- presenta fortalezas y debilidades, ventajas y desventajas (Ver Walt, 1998), que de no ser contempladas pueden conducir a errores de política exterior. Recapitulando, las instituciones brindan un marco para la cooperación y la negociación entre los Estados, es posible ejercer y construir poder por medio de las mismas, sin embargo esto no quiere decir que anulen por completo las asimetrías de poder existentes. En cierta forma este es el problema que tuvo y tiene Argentina en el MERCOSUR y en su relación con Brasil. Aplicó una lectura del poder en clave institucionalista, pero no contextualizó los usos del poder al interior del bloque –como indica la teoría- e ignoró la dimensión y el peso del poder en clave realista, que más allá de sus marcadas deficiencias constituye el punto de partida de todos los enfoques. Además, la lectura argentina ignoró la raíz grociana, que necesariamente debe estar presente en los enfoques institucionalistas.

Las instituciones pueden condicionar el comportamiento de los Estados, pero no necesariamente van a determinarlo, por tal motivo, para ejercer y construir poder

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

en clave institucionalista, es preciso abordar el poder en su carácter relacional⁴, trabajar en las instituciones, negociar con los países miembros para tratar de sentar una agenda determinada y coordinar políticas. Argentina tampoco tuvo en cuenta este aspecto, el impasse en la relación con Uruguay por la cuestión de las pasteras y la falta de propuestas en la relación con Paraguay, dan cuenta de esto.

Si bien en un principio, existió una visión realista del poder, cuando se incorporaron las nociones institucionalistas, las mismas no se integraron ni complementaron. Ambas concepciones de este modo se debilitaron y auto-limitaron. El gobierno argentino perdió de vista las asimetrías con Brasil y pensó que dentro del MERCOSUR las mismas serían manejables. La falta de acuerdos estructurales y las constantes desavenencias comerciales, ponen de manifiesto la debilidad de tal enfoque. Un hecho más que significativo se dio en diciembre de 2004, en la cumbre de Cuzco (Perú), donde por iniciativa diplomática de Brasil se crea la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). La diplomacia argentina fue tomada por sorpresa, ya que no hubo ni diálogo, ni consultas previas entre Itamaraty y el Palacio San Martín. Esto mostró una vez más las diferencias de objetivos y visiones estratégicas de ambas cancillerías.

Argentina sobredimensionó las posibilidades que se desprendían del MERCOSUR y la integración regional, así como también los alcances de la relación estratégica con Brasil (Cortés y Creus, 2009). La falta de un enfoque constructivista, no permitió apreciar que las capacidades de poder –materiales y no materiales– adquieren pleno significado en el marco de la comunicación intersubjetiva⁵. Comprender esta compleja dimensión del poder, podría haber sido útil para entender como Brasil podía llegar a hacer uso de su poder, tal carencia se tradujo en frecuentes errores de percepción que llevaron a pensar que se compartían objetivos en el plano internacional, cuando en realidad, las diferencias de aspiraciones eran cada vez mayores. Parece difícil ante estas realidades imaginar la formación de una esfera de cooperación desde el enfoque institucionalista como proponen Russell y Tokatlian, el escenario es demasiado complejo y a nuestro entender demanda de una ingeniería teórica que contemple mayores aspectos.

Los escasos avances en el ámbito del MERCOSUR, llevaron a la diplomacia de Buenos Aires a adoptar una mirada más pragmática, a los fines de obtener resultados. Se procedió a negociar sectorialmente y a priorizar la adopción de salvaguardias para los denominados sectores sensibles (automotriz,

⁴ Argentina en este caso entendió el poder como recurso, contemplando solo un aspecto de la discusión teórica. Uno de los principales debates en torno a los análisis del poder radica en la distinción entre el poder entendido meramente como posesión de recursos y el poder concebido como un concepto relacional, puesto en ejercicio (Ver Schmidt 2007; Baldwin 2002).

⁵ En lo que respecta al concepto de poder, Wendt (1999: 1) señala que “el poder está constituido primariamente por ideas y contextos culturales, más que por fuerzas materiales brutas”, pero no avanza más allá de esta afirmación, no desarrolla una nueva concepción.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

electrodomésticos, textil, calzado, entre otros). Tal vez uno de los ejemplos más significativos de esta modalidad fue la firma entre Argentina y Brasil –Paraguay y Uruguay decidieron no ser partes del acuerdo– del MAC (Mecanismo de Adaptación Competitiva) en 2006, aunque el mismo no se aplica, debido a que aún no ha sido aprobado por el congreso brasileiro. De esta manera, el enfoque pragmático busca administrar las diferencias mediante soluciones coyunturales, en donde Argentina puede obtener resultados por lo menos parciales.

La lectura realista volvió a estar presente en la formulación de la política exterior de Néstor Kirchner, pero en ningún momento se combinó o integró con el enfoque institucionalista para intentar reforzarlo. La desilusión con el MERCOSUR y con la evolución de la relación bilateral con Brasil, llevaron al país a acercarse cada vez más a Venezuela, en un intento de equilibrio de poder regional. De este modo, el realismo presente según Corigliano (2004) “impulsó una versión devaluada de la histórica competencia geopolítica subregional”. Utilizando los términos de este último autor, Argentina comienza a enfocar el vínculo con Venezuela desde una variante *ingenua del realismo geopolítico*, que va adquiriendo primacía, al tiempo que desdibuja la variante *pragmática del realismo* que había tratado de imponerse en un principio (Corigliano, 2008). Esta acción no solo no se complementó con el enfoque institucionalista anterior, sino que incluso para algunos autores tendió a debilitarlo, sobre todo si se piensa en el apoyo y el patrocinio de Argentina para el ingreso de Venezuela al MERCOSUR⁶.

Si la diplomacia argentina quiere ejercer y construir poder en clave institucionalista, es necesario –además de contemplar los aspectos ya apuntados– que defina qué tipo de integración quiere, teniendo en cuenta también las percepciones, los intereses y los objetivos de los actores con los cuales debe interactuar en tal proyecto.

El poder blando como política errática

La noción de *poder blando* introducida por Joseph Nye, es una concepción que destaca la importancia de los recursos no tangibles de poder. Según Nye, el poder se ha vuelto menos coercitivo y menos tangible, a su entender es posible distinguir tres tipos de poder: el poder militar, el poder económico y el poder blando, los tres son relevantes, aunque en diferentes grados en diferentes relaciones. Estos tres tipos de poder conllevan comportamientos diferentes, utilizan instrumentos diferentes y demandan diferentes políticas gubernamentales. A razón de los cambios internacionales acaecidos y de la entrada en una “era de información global”, el poder blando se ha vuelto cada vez más importante en este mix de recursos (2004: 30-31).

⁶ Ver entrevista a Roberto Russell en el suplemento “Enfoques” de la edición impresa del diario “La Nación” del 24/10/2006.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Los cambios en la naturaleza del poder han creado nuevas dificultades para los países a la hora de alcanzar sus metas, según Nye (1990), “las raíces del poder no descansan en los recursos, sino en la habilidad para cambiar el comportamiento de los Estados”. En línea con este razonamiento, Nye (2004: 2) define al poder como “la habilidad para influenciar el comportamiento de otros a fin de obtener los resultados que uno quiere. Pero hay diferentes vías para afectar el comportamiento de otros. Se puede hacer mediante la coerción a través de amenazas, se puede inducir al otro mediante pagos o compensaciones económicas o se puede atraer y cooptar al otro para que este quiera lo que uno quiere”. En esta última vía se encuentra justamente lo que Nye define como poder blando.

No solo mediante la fuerza militar o económica –poder duro- se pueden obtener resultados, también es posible lograr resultados deseados mediante el poder blando, es decir mediante la cooptación. “El poder blando descansa en la habilidad de formar las preferencias del otro” (Nye, 2004: 5). Según Nye (2004: 7-8), el poder blando en términos de comportamiento es poder de atracción y se vale de recursos no tangibles, entre los que distingue tres fuentes: la cultura; los valores y las políticas domésticas; y la política exterior.

Teniendo en cuenta los supuestos teóricos planteados, Argentina, frente a los escasos recursos de poder –militares y económicos- que disponía luego de la crisis de 2001 para actuar en la región y en el mundo, recurrió a explorar el *poder blando* como una alternativa viable para el reposicionamiento internacional. De acuerdo con esto, el gobierno de Kirchner hizo de la defensa de la democracia y de los derechos humanos una de las banderas de su política exterior. Sin embargo, el estilo diplomático de Kirchner y el fuerte presidencialismo que caracterizó su política exterior, debilitaron los esfuerzos de ejercer y construir poder blando, ya que el país careció de capacidad de atracción. No supo manejar y administrar la difícil relación entre principismo y pragmatismo en la política exterior.

Argentina olvidó la tercera fuente de poder blando señalada por Nye, a saber, el estilo y la sustancia de la política exterior, la cual además es la fuente sobre la que mejor puede trabajar un gobierno para generar poder blando. Este hecho restó credibilidad y atracción a los valores promovidos por la diplomacia de Buenos Aires. Se ignoró la conexión entre los valores domésticos que se buscaba promover (segunda fuente de poder) y la política exterior (tercera fuente), como advierte Nye (2004: 143-144), tal desconexión resulta sumamente costosa para el poder blando. Por otro lado, al no contemplar la tercera fuente, el país se privó de promover eficazmente valores que no necesariamente tienen que ver con el plano doméstico, como pueden ser la integración o el multilateralismo. Estos aspectos, fueron promovidos desde el discurso, pero al no ser acompañados por iniciativas de política exterior y estrategias concretas no produjeron resultados importantes. Si bien los mismos pueden producir atracción, falta una dimensión esencial del poder blando reconocida por Brantly Womack, la *persuasión*.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Womack (2005), advierte que la teoría de Nye confunde tres conceptos importantes y diferentes, *atención*, *atracción* y *persuasión*. Los tres constituyen dimensiones del poder blando. La atención implica la centralidad que logra un actor con respecto al resto por diversos motivos –por sus capacidades, por una situación particular, etc, puede basarse en temor o en un interés común–, atención no implica necesariamente aprobación, tampoco asegura el logro de efectos deseados sobre otros actores. La atracción implica un juicio de aprobación o desaprobación, el cual es individual, lo que es atractivo para uno no necesariamente lo será para otros, por lo general no es algo unánime. La atracción por sí sola, al igual que la atención no garantiza el logro de resultados, no asegura que otros actores sigan políticas determinadas a raíz de sus efectos. Por último, la persuasión es definida por Womack como el alcance de acuerdos sin la coerción ni las sanciones, es un concepto interactivo, es justamente este carácter esencialmente interactivo lo que a entender del autor ignora Nye. La atención y la atracción son prerequisites para la persuasión, que en última instancia constituye la esencia del poder blando.

En este plano, el estado de las relaciones bilaterales es de vital importancia para ganar atracción y persuasión, los conflictos diplomáticos con países vecinos desgastan el poder estatal, al tiempo que restan credibilidad a los principios que se sustentan mediante la diplomacia. Argentina en este período enfrentó conflictos con Uruguay por la cuestión de las pasteras y con Chile por la cuestión del gas. Ambos conflictos no fueron manejados por los canales diplomáticos e institucionales adecuados, lo cual dilató las soluciones y frenó cualquier posibilidad de trabajar y avanzar en el resto de los temas de agenda de las respectivas relaciones bilaterales. Claramente estas acciones van a contramano de los intentos de construcción de poder blando.

Un país sin capacidad de atracción difícilmente tenga capacidad de persuasión –se entiende como un prerequisite–, pero aún teniendo atracción, puede que igualmente no tenga persuasión. Este aspecto es claro en los casos de la integración y el multilateralismo. Para tener éxito en estos niveles Argentina necesita revalorizarse diplomáticamente, volver a erigirse en una pieza clave para emprender acciones externas. La política exterior puede promover valores y principios atractivos, pero es preciso que demuestre también la importancia de su concurso para el logro y la concreción de los mismos.

Algunos países sin recursos de poder abrumadores, pueden encontrar nichos diplomáticos para actuar en la política internacional y llevar adelante una estrategia de diferenciación que les permita realzar su importancia en ciertas áreas de cuestiones. Nye (2004: 112) señala que la mediación en conflictos, el suministro de ayuda exterior, la participación en fuerzas para el mantenimiento de la paz, constituyen actividades relevantes que permiten a un país pequeño explotar un nicho diplomático que realza su imagen y su rol. De más está agregar que para lograr una

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

estrategia exitosa en tal sentido, se requiere de una diplomacia sofisticada y bien organizada en todos sus niveles.

El multilateralismo

Otro instrumento que los países con poder moderado suelen utilizar recurrentemente para ejercer poder es el multilateralismo, ya que el mismo permite en ocasiones generar contextos que constriñen los abusos de poder por parte de los Estados más fuertes, así como también permite aunar capacidades con otros Estados que persiguen intereses similares. Es posible movilizar apoyos para reforzar una propuesta –que impulsada unilateralmente probablemente no tendría éxito– o bien para obstaculizar otra que no es afín a los intereses nacionales. Tal como sostiene Carina Miller (2000: 19), “las instituciones internacionales están en condiciones de proveer a los países de escaso peso internacional una gama de recursos que éstos pueden utilizar para aumentar su impacto dentro de dichos foros más allá de lo que les correspondería de acuerdo con su limitado poder”.

Según Hurrell (2000), las instituciones proveen un espacio político para los Estados medianos para construir coaliciones y perseguir objetivos comunes, estos Estados pueden utilizar las instituciones internacionales para defenderse contra normas o reglas o prácticas que afectan adversamente sus intereses, o para cambiar las normas internacionales dominantes.

Por estas razones, el multilateralismo siempre se presenta atractivo para los países de poder moderado –en términos realistas-, en línea con esta afirmación, desde el discurso, el gobierno de Néstor Kirchner enfatizó la necesidad de defender y revalorizar el uso de tales ámbitos, sin embargo tal como pudimos ver a lo largo de este trabajo, para tener éxito en las instancias multilaterales, es preciso comprender el poder en clave institucionalista, hacer un buen uso del poder blando y todo sin olvidar la importancia del poder en clave realista. Argentina tuvo dificultades para lograr tales articulaciones teóricas y prácticas.

Tales dificultades se pueden apreciar en una cuestión central para la política exterior argentina que se desarrolla en el ámbito multilateral, como es la posible reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Éste tema es de suma importancia en la estructuración del actual orden internacional, de modo que la posición que adopte el país al respecto y cómo se desempeñe, puede afectar sustancialmente su ubicación en el mismo. Por otro lado, el caso en cuestión pone a prueba la habilidad para aprovechar las instituciones internacionales como recurso de poder.

La cambiante naturaleza del poder y su carácter difuso, pusieron de manifiesto entre otras cosas la simpleza de definir el actual orden internacional como unipolar. En este marco y frente a los cambios que acompañaron el final de la guerra fría, se plantea la necesidad de reformar las instituciones internacionales más importantes que estructuran el orden internacional, a fin de volverlas más representativas y

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

ajustarlas a las nuevas realidades. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a partir de las funciones que le confiere la Carta de la Organización –a saber, “la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”-, es una de las principales estructuras de poder, sin embargo la distribución del poder en el plano internacional ha cambiado desde su creación en 1945, lo cual demanda la implementación de reformas a los fines de aumentar y mejorar su eficacia.

En este contexto y a partir de las presiones e iniciativas de diversos actores internacionales tales como Brasil, India, Alemania, Japón y luego también Sudáfrica, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, se hizo eco de las demandas y decidió la creación en septiembre de 2003 de un grupo de trabajo, que elaboró un informe presentado en diciembre de 2004 con propuestas al respecto. Dicho informe contempla dos propuestas de reforma muy diferentes entre sí, aunque ambas coinciden en la ampliación de los miembros del órgano a un número de veinticuatro (actualmente tiene quince) y distinguen cuatro grandes regiones geográficas para su reparto, a saber: África, Asia y el Pacífico, Europa y América⁷.

Según César Mayoral (2004) “la posición tradicional argentina es y ha sido que no se incremente el número de miembros permanentes en el Consejo de Seguridad, dado que ello no haría más que consolidar privilegios. Nuestra opinión es que se aumente la cantidad de miembros no permanentes, y que se permita la reelección de éstos (no como ahora que está prohibida)”, a lo cual también agrega que “la pretensión de que la región latinoamericana tenga una banca permanente rotativa es una aspiración compartida, dentro de América latina, por México y la Argentina”.

Sin embargo, Argentina no supo aprovechar este ámbito multilateral para promover sus intereses, actuó en soledad, ignorando por momentos las relaciones de poder, no formó coaliciones de intereses, ni intentó ejercer poder mediante argumentos convincentes, que generen atracción. Si bien trató de articular posiciones con otros países con objetivos similares en el marco del grupo denominado “Unidos para el consenso” –formado por países como México, Italia, Canadá y Pakistán-, lo

⁷ La primera propuesta propone la creación de seis nuevos “asientos permanentes”, aunque sin derecho a veto, y tres asientos “no permanentes”, de igual duración que los actuales (dos años). No se crean de este modo nuevas categorías. Los nuevos asientos permanentes se repartirían entre las regiones de la siguiente forma: dos para África (Sudáfrica y un país del norte –algunos proponen que debe ser árabe-, aquí hay disputa principalmente entre Nigeria y Egipto), dos para Asia y el Pacífico (Japón –aunque con alguna resistencia de parte de China e India –con mucha resistencia de Pakistán, también se opone Indonesia-), uno para América (Brasil, con la oposición de Argentina, México y Canadá) y uno para Europa (Alemania, con la oposición de países como Italia y España). La segunda propuesta, a diferencia de la primera –la cual no crea nuevas categorías-, propone la creación de una nueva categoría de miembro de ocho asientos con mandato renovable (a diferencia de los no permanentes que no son renovables) y con una duración del mandato de cuatro años (a diferencia de los no permanentes que duran dos). Por último se agrega también un miembro no permanente. La distribución de los nuevos asientos se realizaría de modo estrictamente igualitaria, dos para cada región geográfica. Para un análisis más detallado sobre las propuestas y la posibilidad de reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las diferentes propuestas en danza, ver “Debate” en *Agenda Internacional* Año 1, Número 4, Marzo/Abril/Mayo 2005.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

cierto es que no fue más allá de esto. El bilateralismo con estos países fue de baja intensidad, dificultando la posibilidad de trabajar mancomunadamente de manera efectiva en los ámbitos multilaterales. Es preciso tener en cuenta que los buenos vínculos bilaterales son los que sustentan y constituyen el telón de fondo de un multilateralismo efectivo. De este modo, no parece haberse logrado una coalición de intereses genuina y propositiva. Argentina no ha tenido en esta cuestión un rol activo.

Como advierte Rut Diamint (2005), “lo que se juega con una reforma del Consejo de Seguridad que regirá hasta bien entrado el siglo XXI es la defensa eficaz de valores y principios globales y el reparto del poder mundial”. Por este motivo, la cuestión es de suma importancia y necesita ser discutida, Brasil ha comprendido esto y ha desplegado sus activos diplomáticos para generar consensos y apoyos tendientes al logro de sus objetivos, Argentina –que en este caso tiene intereses contrapuestos y objetivos diferentes– debe hacer lo mismo. Es preciso comprender que en la política internacional, hay espacios donde la pertenencia constituye una fuente de poder, prestigio y valor diplomático –después hay que usarlos adecuadamente para ejercer poder real–.

El multilateralismo ha estado y está muy presente en el discurso de la política exterior argentina, de modo que no resulta coherente abstenerse a discutir sus reformas. Justamente por estos motivos, es importante tomar partida en una discusión como la relativa al Consejo de Seguridad e intentar reflejar los puntos de vista propios, frente a una eventual reforma –por más remota que pueda parecer para algunos-. El discurso multilateralista, necesita estar acompañado de acciones tendientes a reforzar tales prácticas y sobre todo tendientes a reforzar la posición del país en tales ámbitos, a fin de que constituyan un recurso de poder real del cual pueda valerse la diplomacia.

Conclusiones

La política exterior de Kirchner se sustentó en una concepción del poder heterogénea y desagregada, ya que entendió el mismo desde diferentes perspectivas teóricas, aunque lo hizo de manera rudimentaria y simplista. Buscó diversas formas de ejercerlo y recurrió a diferentes instrumentos, pero al mismo tiempo no hubo integración ni complementación entre los diversos enfoques utilizados. De esta manera, las distintas concepciones resultantes mostraron una difícil convivencia, planteando dificultades en la política exterior. Al no tener una concepción definida e integrada, el país no logró determinar correctamente sus recursos de poder, lo cual a su vez le generó problemas a la hora de definir estrategias y cursos de acción. Esto se evidenció en la dificultad del gobierno para estructurar relaciones bilaterales firmes y consistentes con los objetivos externos del país. La indefinición y la indeterminación fueron dos características muy presentes en la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

El carácter desagregado de las diferentes concepciones ensayadas terminó conspirando contra las mismas, en tanto que no fueron utilizadas como complemento, sino como alternativa. De este modo, en vez de reforzarse, se debilitaron mutuamente. Otro error cometido a la hora de pensar el poder en clave internacional, radicó en el hecho de que en todos los enfoques presentados, Argentina pensó el poder como posesión de recursos e ignoró el carácter relacional del concepto. Cuando quiso sustentar un enfoque institucionalista en el plano regional, el gobierno argentino entendió al MERCOSUR como un recurso de poder y en tal sentido esperaba que el país ejerza poder tan solo por estar dentro del mismo. Esta visión mostró sus limitaciones y puso de manifiesto la necesidad de contemplar otros factores y poner el poder en situación. No basta con pertenecer a un organismo o formar parte de un proceso de integración, es preciso trabajar y movilizar recursos y acciones dentro de este.

Lo mismo ocurrió con el poder blando, el gobierno argentino pensó que podía ejercer poder tan solo con promover principios compartidos por el grueso de la comunidad internacional y por defender la democracia y los derechos humanos. Se olvidó de la atracción y la persuasión, aspectos que no solo se desprenden de los principios y valores que impulsa una política exterior, sino también de las acciones que la misma conduce y lleva adelante, así como también del estilo diplomático.

Los errores señalados afectaron la utilización de los ámbitos multilaterales más destacados en los cuales participa el país, limitando la posibilidad de ejercer poder y alcanzar objetivos de manera concertada con otros actores. Asimismo, en lo que respecta a las discusiones en torno a la posible reforma del Consejo de Seguridad, la diplomacia argentina pareció ignorar también el poder entendido como recurso, ya que lograr una reforma que aumente las posibilidades de participar activamente en un organismo tan relevante constituye sin dudas un recurso de poder “diplomático” valiosísimo, que de ser bien utilizado, puede generar beneficios para el país.

El gobierno de Néstor Kirchner no logró construir una concepción del poder adecuada para la política exterior argentina. Los errores a la hora de pensar el poder en clave internacional limitaron y coartaron las posibilidades de llevar adelante acciones externas tendientes a ejercer mayor influencia. Esto permite explicar por qué Argentina no logró construir poder –a pesar de los índices de crecimiento económico que se registraron en el período en cuestión– y tiene dificultades para encontrar segmentos de actuación e implementar una estrategia de diferenciación que le permita reposicionarse en el orden internacional.

La comprensión y la utilización adecuada del poder en el plano internacional, sigue siendo un objetivo central a resolver para la política exterior argentina. Necesariamente debe contemplar de manera minuciosa los debates y las discusiones teóricas suscitadas en torno al concepto así como también la relación práctica de éste con la política exterior. Solo así es posible comprender la complejidad del poder y las diversas posibilidades que de él se desprenden.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

De la misma forma que resulta de escaso valor analítico adoptar un concepto único de poder (Berenskoetter, 2007: 6), no es posible elaborar una concepción universal y perfectamente aplicable a cualquier política exterior en cualquier contexto, la concepción del poder debe ser dinámica. Asimismo, la forma adecuada de entender el poder para la política exterior de Argentina no puede ser la misma que la de Estados Unidos, ni siquiera que la de Brasil o la de Uruguay, ya que el stock de recursos que disponen es diferente, las aspiraciones y los problemas con los que deben lidiar son diferentes y los objetivos que se proponen varían notablemente en magnitud. Cada una de estas políticas exteriores, demanda una combinación distinta de instrumentos de poder y una utilización también distinta de los mismos. Lo que todas tienen en común, es que deben comprender la naturaleza del poder, la importancia del contexto, los efectos de sus usos y las diferentes formas de ejercerlo. Una visión amplia, potencia la utilización del poder y coloca en una dimensión más real al poder entendido como posesión de recursos. La construcción de una concepción del poder adecuada y correcta, brinda previsibilidad y racionalidad a la política exterior, al tiempo que incrementa sus posibilidades de alcanzar objetivos y construir más poder sobre sí misma.

Más allá de las apreciaciones realizadas hasta aquí, cabe destacar que Argentina dispone de recursos de poder que puede utilizar para lograr su reubicación regional e internacional. Si bien los recursos materiales que se disponen no son amplios, es posible hacer uso de otros instrumentos que el país puede explotar, aunque es preciso que los mismos estén integrados y sean consecuentes con las formas de entender el poder. También es importante tener en cuenta que el poder potencial no es igual al poder puesto en ejercicio. Creemos en este sentido, que puede ser de gran utilidad para la política exterior definir un rol, que fije y determine parámetros de actuación internacional y oriente los usos del poder.

Es un error pensar que Argentina no puede ejercer poder en el ámbito internacional y que tan solo debe limitarse a observar como los grandes poderes estructuran el mundo. También es un error igualmente grave pensar que Argentina puede ejercer poder en cualquier ámbito y de cualquier forma. El poder, en tanto concepto complejo y amplio, presenta diversas alternativas para su ejercicio, explorarlas y pensarlas en relación con la política exterior es uno de los desafíos.

Bibliografía

- BALDWIN, David (2002): *Power and International Relations*, en Carlsnaes W, Risse-Kappen T, Simmons B: *Handbook of international relations*, SAGE publications Ltd, London.
- BARNETT, Michael y DUVALL, Raymond (2005): *Power in global governance*, Cambridge, Cambridge University Press.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

- BERENSKOETTER, Félix, (2007): Thinking about power, en Berenskoetter, Félix y Williams, M. J.: *Power in world politics*, Routledge, New York.
- CORIGLIANO, Francisco (2008): Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, en *Boletín ISAIE-CARI*, nº47.
- (2004): La política latinoamericana de Kirchner, *Revista Criterio*, nº2300, diciembre.
- CORTES, María Julieta y CREUS, Nicolás (2009): Argentina-Brasil. Intensidad variable en una relación estratégica inevitable, en Lechini, Gladys; Klagsbrunn, Víctor y Gonçalves, William (Org/Comp): *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*/ Rio de Janeiro, Revan, 2009.
- DIAMINT, Rut (2005): Debate, *Agenda Internacional* Año 1, Número 4, Marzo/Abril/Mayo 2005.
- GUZZINI, Stefano (1993): Structural power: The limits of neorealist power analysis, *International Organization*, 47, 3, Summer 1993.
- HURRELL, Andrew (2000): Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions, en Hurrell, Andrew et al. (eds.): *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*, Latin American Program, Woodrow Wilson International Centre, Working Paper No. 244, Washington D.C., pp. 23-41.
- MAYORAL, César (2004): La Argentina y el Consejo de Seguridad de la ONU, *diario La Nación*, Opinión, 19/07/2004.
- MILLER, Carina (2000): *Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales*, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- MIRANDA, Roberto (2009): Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional, *Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, 37:169-186.
- (2008): Entre el principismo y el pragmatismo. La visión internacional de Argentina en relación a Brasil y Estados Unidos, *IV Congreso de Relaciones Internacionales*, La Plata, Noviembre, 2008.
- (2007): La transición inconclusa. Un aspecto del análisis de las relaciones externas de la Argentina entre 2003 y 2007, *Centro de Reflexión en Política Internacional*, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Anuario 2007.
- NYE, Joseph (2004): *Soft Power: The means to success in world politics*, Public Affairs, New York.
- (1990): *Soft Power, Foreign Policy*.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan G. (2004): Argentina, Brasil y Estados Unidos: El desafío de una esfera de cooperación, *Agenda Internacional*, Año 1, Número 2, septiembre/octubre/noviembre 2004.

V Congreso de Relaciones Internacionales

L a P l a t a 2 4 , 2 5 y 2 6 d e n o v i e m b r e d e 2 0 1 0

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

- SCHMIDT, Brian (2007): Realist conceptions of power, en Berenskoetter, Félix y Williams, M. J.: *Power in world politics*, Routledge, New York.
- VADELL, Javier (2006): A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner, *Revista Brasileira de Política Internacional*, janeiro-junho, año/vol 49, número 001, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, Brasil, pp 194-214.
- WALT, Stephen (1998): International relations: One world, many theories, *Foreign Policy*, Spring.
- WALTZ, Kenneth (2000): Structural Realism after the Cold War, *International Security*, Vol. 25, No.1 (Summer 2000), pp. 5–41.
- WENDT, Alexander (1999): *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, United Kingdom.
- WOMACK, Brantly (2005): Dancing Alone: A Hard Look at Soft Power, *Japan Focus*, November, 2005.